

PAOLO ACUNZO, CARMINE BENCIVENGA, PATRIZIA BERARDI,
ANDREA CAMAIORA, LAURA CIATTAGLIA,
SAVERIA CRISTIANO, MANFREDI DE VITA, MONICA DIDÒ,
MICHAELA ERCOLANI, ANDREA FALZONE, MICHELE GRILLO,
MARIA ASSUNTA ICOLARI, MANUELA MAINO,
RAFFAELE MAIONE, CRISTIANO MANINCHEDDA,
MARIO MAROTTA, MICHELE MORABITO, IOLE NICOLAI,
ALESSIO RAIA, LUISA SACCO, ANDREA TROTTA,
FRANCESCO TUFARELLI, SIMONA CLIVIA ZUCCHETT

APPUNTI PER UN MANUALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

Terza edizione

a cura di

FRANCESCO TUFARELLI
MARIA ASSUNTA ICOLARI

Elabora editrice

SEZIONE I

CAPITOLO I

LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE: DEFINIZIONE ED EVOLUZIONE

di Patrizia Beraldi

1. La Scienza dell'Amministrazione: concetto, aspetti fondamentali, rapporti con altre discipline pag. 35
2. L'evoluzione storica dei modelli organizzativi ed i cambiamenti organizzativi nella Pubblica Amministrazione pag. 37
3. L'organizzazione e l'attività amministrativa della Pubblica Amministrazione nella Carta Costituzionale pag. 40

CAPITOLO II

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E I PRINCIPI COSTITUZIONALI

di Manuela Maino

1. Introduzione pag. 43
2. I principi costituzionali della Pubblica Amministrazione pag. 44
 - 2.1 Il principio di imparzialità pag. 44
 - 2.2 Il principio del buon andamento pag. 47
 - 2.3 Il principio di legalità pag. 48
 - 2.4 Il principio di ragionevolezza pag. 50

2.5 Il principio di trasparenza	pag. 51
2.6 Il principio di economicità	pag. 52
3. Il ruolo e l'indipendenza della magistratura	pag. 52

CAPITOLO III

IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

di Carmine Bencivenga

1. Il procedimento amministrativo: funzione e fondamenti alla base dell'attività amministrativa	pag. 57
2. I principi costituzionali che governano il regolare svolgimento dell'esercizio dei pubblici poteri	pag. 60
3. Il procedimento amministrativo alla luce della legge del 7 agosto 1990, n. 241 e delle sue successive modificazioni ed integrazioni	pag. 63
3.1 L'evoluzione dei principali istituti contemplati nella L. n. 241/90, come successivamente modificata ed integrata	pag. 66
4. I criteri interni ed europei che informano la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alla L. n. 241/90 e sue successive modificazioni ed integrazioni	pag. 80
5. Le diverse fasi del procedimento amministrativo	pag. 84

1. Introduzione	pag. 107
1.1 Il contesto di riferimento: i principi normativi	pag. 109
1.2 La Strategia Europa 2020	pag. 110
1.3 Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 Fondi SIE	pag. 112
1.4 I Programmi Nazionali di Riforma (PNR)	pag. 114
2. Il PON Governance e la cosiddetta "Capacità istituzionale"	pag. 117

di Laura Ciattaglia

CAPITOLO V IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E AMMINISTRATIVA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Premessa	pag. 87
2. Crisi etica della pubblica amministrazione e sua trasformazione	pag. 88
3. L'etica pubblica nell'era del multiculturalismo	pag. 93
4. Un tentativo di conclusione: armonia tra ordine giuridico e ordine morale	pag. 103

di Raffaele Maione

CAPITOLO IV ETICA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: TRASFORMAZIONI E CRISI

2.1 Le risorse impiegate nei PON e nei POR per la capacità amministrativa	pag. 121
2.2 Le tipologie e le caratteristiche degli interventi realizzati	pag. 126
2.3 Brevi cenni sulla programmazione 2021-2027	pag. 129
3. Conclusioni	pag. 131

CAPITOLO VI IL SISTEMA DEI CONTROLLI IN ITALIA

di Cristiano Maninchedda

1. Introduzione	pag. 133
1.1 La nozione di controllo: inquadramento funzionale	pag. 134
1.2 Il fondamento costituzionale del controllo	pag. 137
2. Articolazione organizzativa del controllo. Le varie tipologie esistenti	pag. 139
2.1 Raffronto con le altre forme di controllo in senso lato	pag. 143
2.2 Controllo ed attività giurisdizionale	pag. 145
3. La disciplina del controllo: evoluzione normativa	pag. 149
4. Ulteriori funzioni di controllo presenti nel nostro ordinamento giuridico	pag. 155
4.1 <i>segue</i>	pag. 162
4.2 Il controllo parlamentare	pag. 164

- 4.3 L'accesso agli atti degli enti locali pag. 165
4.4 L'accesso civico generalizzato pag. 167

CAPITOLO VII

LA TRASPARENZA E LA LOTTA ALLA CORRUZIONE IN ITALIA

**Dalla L. 190/2012 al reg. 679/2019 sulla tutela dei dati
personali**

di Saveria Cristiano

1. Inquadramento normativo pag. 173
2. I Piani Anticorruzione e il ruolo del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza pag. 180
3. Gli strumenti di prevenzione della corruzione pag. 185
- 3.1 Obblighi di pubblicazione pag. 186
- 3.2 Codice di comportamento pag. 188
- 3.3 Inconferibilità, incompatibilità e conflitto di interessi pag. 191
- 3.4 *Pantouflage* pag. 193
- 3.5 Rotazione del personale pag. 198
- 3.6 Tutela del *Wistleblower* pag. 204
- 3.7 Diritto di accesso pag. 207
4. Il bilanciamento tra il “diritto alla trasparenza” e il “diritto alla tutela dei dati personali” pag. 217

CAPITOLO VIII
GLI ORDINI PROFESSIONALI IN ITALIA

di Andrea Falzone e Simona Clivia Zucchett

- | | |
|-------------------------------------|----------|
| 1. Le professioni intellettuali | pag. 225 |
| 2. Gli Ordini professionali | pag. 228 |
| 3. Funzione regolatrice del settore | pag. 232 |

CAPITOLO IX
**LA DIPLOMAZIA DI REGIONI ED ENTI LOCALI:
ALLA RICERCA DI UNA REGOLAMENTAZIONE**

di Michele Grillo e Francesco Tufarelli

- | | |
|--|----------|
| 1. Introduzione | pag. 235 |
| 2. Attività internazionale degli enti territoriali ed elementi
identificativi | pag. 236 |
| 3. Atti e procedure | pag. 238 |
| 4. Il gemellaggio | pag. 241 |
| 5. Le missioni | pag. 243 |
| 6. Conclusioni | pag. 244 |

SEZIONE II

CAPITOLO X

BREVI CENNI SULL'ORDINAMENTO TRIBUTARIO

ITALIANO

di Maria Assunta Icolari

1. L'autonomia finanziaria e tributaria all'interno del sistema delle fonti del diritto tributario pag. 249
2. I principi costituzionali che sovrappongono l'ordinamento tributario pag. 254
3. La nozione di tributo all'interno delle prestazioni patrimoniali imposte pag. 263
4. Il diritto tributario nello spazio. L'Iva nel panorama delle imposte armonizzate pag. 268

CAPITOLO XI

LE AGEVOLAZIONI FISCALI PER GLI INVESTIMENTI ALLA CULTURA

di Iole Nicolai

1. Introduzione pag. 273
2. La fiscalità per la cultura: inquadramento costituzionale pag. 274
3. Il patrimonio immobiliare tra pubblico e privato: le misure promozionali pag. 275
4. Il rilancio del "mecenatismo culturale": l'*Art bonus* pag. 277

4.1 Le caratteristiche dell' <i>Art bonus</i>	pag. 279
4.2 Il ricorso al credito d'imposta	pag. 280
4.3 I soggetti beneficiari	pag. 282
4.4 Le modalità operative per poter fruire dell'agevolazione	pag. 282
4.4.1 Gli adempimenti formali	pag. 286
5. Le altre misure agevolative: il mecenatismo culturale	pag. 287
5.1 La sponsorizzazione	pag. 290
6. Considerazioni conclusive	pag. 291

SEZIONE III

CAPITOLO XII

LA COMUNICAZIONE TRASPARENTE

di Andrea Camaiora

1. Il valore della trasparenza tra la Costituzione e il diritto comunitario	pag. 297
1.1 La trasparenza: storia e concetti	pag. 301
1.2 L'attività di semplificazione	pag. 305
2. Comunicazione trasparente: ruolo e funzioni	pag. 308
3. Trasparenza e vastità delle notizie: un circolo vizioso	pag. 308
4. La trasparenza come forma di abbattimento delle barriere tra cittadino e Pubblica Amministrazione	pag. 310
5. Applicazioni pratiche	pag. 315

CAPITOLO XIII

LA COMUNICAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

Tra strumenti di indirizzo politico e forme di coscienza di collettiva europea

di Monica Didò

1. Introduzione pag. 333
2. L'informazione e la comunicazione comunitaria: dagli esordi fino agli anni '90 pag. 334
3. L'avvento del 2000 da *Laeken* alla "Convenzione europea" pag. 339
4. Una nuova strategia di informazione e di comunicazione per l'Europa pag. 346
5. La riflessione sul futuro dell'Europa pag. 351
6. Il Libro bianco per una "politica europea di comunicazione" e l'"Agenda per i cittadini" pag. 355
7. Brevi cenni sulle reti di informazione dell'Unione Europea pag. 360
8. Riflessioni conclusive sulla comunicazione: strumento giuridico di buon governo e di partecipazione democratica o solo una linea programmatica? pag. 364

CAPITOLO XIV

LA COMUNICAZIONE PUBBLICA

di Michele Morabito

- | | |
|--|----------|
| 1. Una definizione di comunicazione pubblica | pag. 377 |
| 2. Cenni storici | pag. 379 |
| 3. La legge 7 agosto 1990, n. 241 | pag. 380 |
| 4. Le attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni: la legge 7 giugno 2000, n. 150 | pag. 382 |
| 4.1 Il portavoce | pag. 384 |
| 4.2 L'ufficio stampa | pag. 384 |
| 4.3 L'ufficio per le relazioni con il pubblico | pag. 386 |
| 5. Le iniziative di comunicazione | pag. 389 |

SEZIONE IV

CAPITOLO XV

IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

di Michele Morabito

- | | |
|---|----------|
| 1. Premessa | pag. 393 |
| 2. I principi della "legge anticorruzione" | pag. 394 |
| 3. Il codice di comportamento | pag. 396 |
| 4. Principi generali e ambito di applicazione | pag. 397 |

- 5. Divieto di accettare regali pag. 401
- 6. Disposizioni particolari per i dirigenti pag. 402
- 7. Obblighi di trasparenza pag. 404
- 8. Deontologia nei rapporti negoziali pag. 406
- 9. Rapporti interpersonali pag. 407

CAPITOLO XVI

LA DIRIGENZA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Saveria Cristiano

- 1. Premessa pag. 411
- 2. La dirigenza nelle riforme della pubblica amministrazione:
la prima legge organica sulla pubblica amministrazione pag. 412
 - 2.1 Il DPR 748 del 1972: il ruolo della dirigenza pag. 414
 - 2.2 La svolta della dirigenza nella pubblica amministrazione:
dalla L. 142/90 al d.lgs. 80 del 1998 pag. 421
 - 2.3 Le qualifiche dirigenziali nel susseguirsi delle discipline pag. 425
 - 2.4 L'accesso alla qualifica dirigenziale: il DPR 272/2004 pag. 429
 - 2.5 La legge 15 luglio 2002, n. 145 (c.d. "legge Frattini") pag. 430
- 3. Le modifiche legislative introdotte dalla L. n. 15/2009 e dal
d.lgs. n. 150/2009: la Riforma Brunetta pag. 432

- 3.1 La dirigenza nel d.lgs. n. 150/2009 pag. 435
- 3.2 L'accesso alla qualifica dirigenziale e durata dell'incarico pag. 439
- 3.3 La misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* pag. 442
- 3.4 La responsabilità dirigenziale pag. 448
- 3.5 La revoca degli incarichi dirigenziali: le modifiche introdotte dalla L. 122/2010 pag. 453
4. La riforma Madia: successi e insuccessi. Il nuovo sistema di valutazione della *performance* pag. 455
- 4.1 Il d.lgs. 74/2017 all'interno della disciplina su valutazione, merito e premi dei dipendenti pubblici. Riflessi sulla dirigenza pag. 460
- 4.2 Il d.lgs. 75/2017: il potere disciplinare dei dirigenti pag. 465
5. La nuova figura del dirigente come *manager* della pubblica amministrazione pag. 469

CAPITOLO XVII

IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE E LA LOTTA ALL'ASSENTEISMO NEL PUBBLICO IMPIEGO

di Michaela Ercolani

1. Premessa pag. 477
2. Il clima culturale nel quale matura la riforma e l'ottica della *performance* e del risultato pag. 478

3. La responsabilità disciplinare	pag. 480
4. L'azione disciplinare e i suoi principi	pag. 480
5. Il licenziamento disciplinare	pag. 486
6. La sospensione cautelare	pag. 489
7. Il danno all'immagine	pag. 490
8. La giurisdizione e il rapporto tra il procedimento disciplinare e il procedimento penale	pag. 492
9. La lotta all'assenteismo, le false attestazioni di presenza in servizio e le certificazioni che giustificano falsamente l'assenza per malattia	pag. 494
10. I controlli sulle assenze per malattia	pag. 495
11. Attuazione dell'art. 55- <i>septies</i> , comma 5- <i>bis</i> , del d.lgs. n. 165/2001 in materia di accertamento delle assenze per malattia	pag. 496
12. Considerazioni finali	pag. 498

SEZIONE V

CAPITOLO XVIII

L'INFORMATIZZAZIONE NELLA PA

di Michele Morabito

1. Premessa	pag. 501
1.1 Inquadramento storico e principali fonti normative	pag. 502
1.2 Il Piano d'azione dell' <i>E-Government</i>	pag. 504

1.3 L'Agenda digitale europea	pag. 505
2. Organismi di controllo e coordinamento: la "cabina di regia"	pag. 506
3. La rete telematica della PA: la "rete unitaria della Pubblica Amministrazione e il sistema pubblico di connettività"	pag. 507
3.1 Dalla RUPA al sistema pubblico di connettività (SPC)	pag. 508
3.2 Definizioni relative al sistema pubblico di connettività	pag. 512
3.3 Finalità del sistema pubblico di connettività	pag. 514
4. Gli strumenti dell'amministrazione digitale: il documento d'identità elettronico ovvero la "Carta nazionale dei servizi"	pag. 518
4.1 Lo strumento della firma digitale: firma elettronica, firma elettronica qualificata e firma digitale	pag. 520
4.2 I certificatori	pag. 524
4.3 Il valore probatorio della firma	pag. 524
4.4 Posta elettronica e posta elettronica certificata	pag. 526
4.5 Il protocollo informatico	pag. 528
4.6 Il Codice dell'amministrazione digitale	pag. 532
4.7 I diritti digitali	pag. 534
4.7.1 <i>segue</i>	pag. 538

CAPITOLO XIX
L'INFORMATIZZAZIONE NELLA PA:
IL CAMBIAMENTO DEI PROCESSI INTERNI

di Alessio Raia

1. Premessa pag. 541
2. Il cambiamento dell'organizzazione nella PA: i nuovi strumenti digitali che incidono sulla rimodulazione dei processi interni pag. 544
 - 2.1 Le nuove figure organizzative e i manuali di gestione e della conservazione: Il responsabile per la transizione al digitale pag. 547
 - 2.2 Il responsabile della gestione documentale pag. 550
 - 2.3 Il responsabile della conservazione pag. 553
 - 2.4 Il difensore civico per il digitale pag. 555
 - 2.5 Il manuale di gestione pag. 556
 - 2.6 Il manuale della conservazione pag. 558
3. Il ciclo di vita del documento informatico pag. 560
 - 3.1 La formazione pag. 561
 - 3.2 La gestione pag. 566
 - 3.3 La conservazione pag. 570
 - 3.4 Linee Guida AgID Sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici pag. 573
4. I pagamenti nella PA con modalità informatizzata. Il nodo smistamento ordini pag. 576
5. Considerazioni finali pag. 584

CAPITOLO XX
L'USO DELLE NUOVE TECNOLOGIE NEL
SETTORE MUSEALE

di Andrea Trotta

1. Premessa pag. 589
2. Lo stato attuale del livello tecnologico nel settore museale pag. 596
3. Indagine qualitativa sulla frequentazione dei musei d'arte in Italia pag. 602
4. L'aspetto qualitativo dell'offerta *online* pag. 608
5. Potenzialità di sviluppo nel medio-lungo termine pag. 610
6. *Semantic Web* per il museo pag. 615
7. Il virtuale pag. 616
8. Nuove strategie comunicative ed espositive pag. 617
9. Dallo *User-Centered Design* al *Crowd-Sourced Design* pag. 619
10. *Mobile apps* (*smartphones* e *tablets*) pag. 622
11. Editoria digitale pag. 626

SEZIONE VI

CAPITOLO XXI

L'UNIONE EUROPEA QUALE COMUNITÀ DI DIRITTO AMMINISTRATIVO NELLO SPAZIO GIURIDICO GLOBALE

di Luisa Sacco

1. Il fenomeno della “globalizzazione del diritto” e la perdita del primato degli Stati quali soggetti esclusivi del diritto internazionale pag. 629
2. La collocazione dell’Unione europea nello spazio amministrativo globale pag. 633
3. L’Unione europea quale comunità di diritto amministrativo pag. 635
4. *Multilevel governance* e Unione europea pag. 638
5. “Diritto amministrativo europeo” ed “europeizzazione” del diritto amministrativo pag. 640
6. Caratteri principali del diritto amministrativo europeo pag. 647

CAPITOLO XXII
LE NUOVE PROCEDURE DI INFRAZIONE
ALL'INTERNO DELLA *COMPLIANCE* EUROPEA

di Manfredi De Vita

1. La procedura d'infrazione nel sistema del TFUE pag. 659
2. L'avvento della Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario" e il sistema EU *Pilot* pag. 663
3. L'aspetto deflattivo nelle procedure d'infrazione e la Comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione" pag. 665
4. Le istanze per un nuovo equilibrio degli strumenti di *compliance* con il diritto europeo pag. 670

CAPITOLO XXIII
L'AVVENTO DELL'ADR NELL'EVOLUZIONE DELLA
TUTELA EUROPEA DEL CONSUMATORE

di Monica Didò

1. L'evoluzione della tutela del consumatore nell'Unione europea e in Italia pag. 675
2. Le forme di ADR (*Alternative Dispute Resolution*) pag. 681
3. Lo sviluppo della normativa europea ADR/ODR per i consumatori pag. 684

4. Gli strumenti di valutazione in Europa dell'“ADR/ODR per i consumatori” pag. 689
5. Conclusioni pag. 696

CAPITOLO XXIV

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE E LE MISURE DI SOSTEGNO PUBBLICO

di Mario Marotta

1. Premessa pag. 699
2. L'istituzione della PAC: dai primi accordi sull'unità europea all'istituzione della politica agricola comune pag. 700
3. Le politiche modificative della “Prima PAC”. Le diseconomie derivanti dalla PAC pag. 701
- 3.1 Il *memorandum Mansholt* pag. 702
- 3.2 I primi correttivi pag. 703
4. Le finalità della PAC pag. 704
5. La riforma sostanziale della PAC pag. 706
6. Le radici della nuova PAC pag. 709
7. La nuova PAC 2014-2020: il quadro normativo e il piano finanziario pag. 712
8. Il sostegno pubblico all'economia agricola italiana oggi pag. 718

CAPITOLO XXV
LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI
DELLA BIG SCIENCE

**L'esempio del successo delle industrie italiane
nel progetto F4E/ITER**

di Paolo Acunzo

1. ITER pag. 721

CAPITOLO XXVI
GREEN COMMUNITY

di Francesco Tufarelli

1. Green community pag. 731

1.1 L'esperienza americana pag. 731

1.2 L'esperienza italiana pag. 735

2. Green Community: alla ricerca di una definizione pag. 740

Bibliografia pag. 747

Notizie Autori pag. 761

Abbreviazioni utilizzate nel testo:

PA per Pubblica Amministrazione

DL per Decreto legge

d.lgs. per Decreto legislativo

G. U. per Gazzetta Ufficiale

c.c. per Codice civile